

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/91174>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

# Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa

JAN WILLEM BROUWER

## Van innige partners naar gewone burens

'IK GELOOF IN DE BENELUX.' IN ZIJN debuutrede in de Tweede Kamer, december 1952, pleitte minister van Buitenlandse Zaken J.M.A.H. Luns met veel overtuiging voor een gemeenschappelijke Benelux-politiek in het kader van de Europese integratie: 'Mijn beleid zal er daarom op gericht zijn om met al mijn vermogen er naar te streven de samenwerking tussen de drie betrokken landen [...] uit te bouwen en alles te bevorderen, wat zal leiden tot algehele verwerkelijking van de tijdens de oorlogsjaren in Londen met zulk een idealisme en vooruitziende blik ontworpen structuur.'<sup>1</sup> Luns' *cri de coeur* was typerend voor het optimisme dat aan het begin van de jaren '50 bestond over de mogelijkheden van de Benelux. Ze toont bovendien dat de ambities verder gingen dan de economische samenwerking waar de Benelux-akkoorden in hoofdzaak op waren gericht.

Dit artikel wil laten zien hoe dat optimisme geleidelijk verdween en de samenwerking steeds minder vanzelfsprekend werd. Deze ontwikkeling is onder te verdelen in vier episoden. Allereerst de veelbelovende eerste jaren 1945-1948. Daarna volgden twee decennia waarin de samenwerking weliswaar minder hecht was, maar nog steeds een grote rol speelde. Vanaf het begin van de jaren '70 kwam daar evenwel de klad in. In 1994-1995, ten slotte, beleefde het Benelux-elan een opleving, die echter van korte duur bleek. Overigens dient te worden opgemerkt dat wanneer men sprak van 'de Benelux', vooral samenwerking tussen Nederland en België werd bedoeld. Vanaf het begin telde Luxemburg nauwelijks mee, in ieder geval niet in de gedachten van Nederlanders en Belgen.

*Samenwerking tussen Nederland en België in de Benelux en Europa: hecht en ambitieus in het begin van de jaren vijftig, vervolgens steeds minder vanzelfsprekend, zelfs met zo nu en dan flinke aanvaringen, zoals de ongemeen felle confrontatie op de Top van Nice in 2000. Een historisch overzicht van een samenwerking die nooit was gebaseerd op verheven idealen, maar op nationale belangen.*

### Vóór en tegen

Voor een nauwe samenwerking tussen België en Nederland was en is een aantal steekhoudende argumenten aan te voeren. Het gaat om kleine landen die samen sterker staan tegenover de lastige grote mogendheden in Europa. Ze zijn bovendien ongeveer even groot, zodat er geen gevaar is dat de een door de ander wordt overvleugeld. Daarnaast hebben België en Nederland kwetsbare, open economieën en zijn zij gebaat bij multilateralisering van het handels- en betalingsverkeer. Ten slotte zagen zowel Brussel als Den Haag vanaf de jaren '50 de voordelen van het supranationalisme als wapen tegenover de willekeur van de intergouvernementele wereld. Deze belangenovereenkomst werd sinds 1945 bij herhaling benadrukt. Zo noemde in 1954 oud-topambtenaar H.M. Hirschfeld de samenwerking van de allergrootste betekenis: 'Benelux zal zeker geen beslissende invloed op de loop van de wereldgeschiedenis hebben, maar toch zal een redelijk Benelux-standpunt met kracht voorgedragen niet zonder invloed blijven.' Hirschfeld waarschuwde wel: 'Wil Benelux internationaal met gezag optreden, dan is een

goede interne samenwerking onmisbaar, kibbelende partners zouden hun positie internationaal gesproken zwakker maken dan wanneer ieder voor zich op zou treden.<sup>2</sup> Deze kanttekening zou een verwijzing kunnen zijn naar de botsing die plaatsvond kort vóór de publicatie van het artikel: tot grote ergernis van Den Haag had de Belgische minister Paul-Henri Spaak concessies gedaan aan Frankrijk in de hoop de in oprichting zijnde Europese Defensiegemeenschap te redden. Tevergeefs, want in augustus 1954 besloot het Franse parlement het debat over de aanvaarding van het EDG-verdrag *sine die* te verdagen, en raakte het Europese integratieproces in zijn eerste diepe crisis.

Deze botsing was een aanwijzing dat Nederland en België niet alleen maar belangen gemeenschappelijk hadden. Ten eerste was Den Haag 'Atlantischer' dan Brussel: het Europa van de Verdragen van Rome was voor veel Nederlanders te klein, te continentaal. In april 1957 mopperde minister-president W. Drees over de nieuwe EEG: 'Met ondertekening van dit verdrag heeft Nederland zich begeven in een protectionistische combinatie van betrekkelijk kleine omvang.'<sup>3</sup> Brussel daarentegen sloot vanaf het begin continentale samenwerking niet uit. Vooral Frankrijk nam in het Haagse denken een geheel andere plaats in dan in de Brusselse kijk op de zaak: veel minder dan Nederland, kon België het buurland voor het hoofd stoten. Ten tweede was België, ondanks zijn belang bij een open economie, vanaf de jaren '50 meer protectionistisch ingesteld dan Nederland, dat niet beschikte over een verouderd industrieel apparaat dat bescherming behoeft.

Naast de tegenstelling in belangen was er ook een verschil in mentaliteit. Dit beklemtoonde bijvoorbeeld in 1972 Etienne Davignon, directeur Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, in een interview: 'Ons temperament is meer pragmatisch. Wij azen op iedere mogelijkheid om een stap vooruit te doen. Van een heel klein stapje voorwaarts maken wij dan een enorm succes, terwijl het voor de Nederlanders een nederlaag is omdat ze niet meer hebben gekregen. Wij zijn meer "bon vivants" dan u, meer opportunistisch of als u dat woord liever niet hebt, meer optimistisch.'<sup>4</sup>

Ook elders is erop gewezen dat de Belgische buitenlandse politiek van oudsher een pragmatischer inslag heeft dan de Nederlandse. Keer op keer stoorde Nederlandse beleidsmakers zich aan de wijze waarop – in een voor hen veel te vroeg stadium van overleg – hun Belgische collega's compromissen afsloten. Men sprak wel van een 'maladie de compromis'. Omgekeerd ergerden Belgische politici zich aan de principiële ('theologische') Nederlandse standpunten.<sup>5</sup> En om zaken te doen met Nederlanders was kennelijk een gebruiksaanwijzing nodig. Vergelijk de opmerking van topambtenaar Jean-Charles Snoy et d'Oppuers dat

Spaak, in tegenstelling tot anderen, wél wist hoe je moest omgaan met de Nederlanders.<sup>6</sup>

Een laatste complicatie vormden het taalprobleem en de binnenlandse verhoudingen in België. Vaak wordt als obstakel voor de samenwerking aangevoerd het verzet van de Walen tegen een coalitie van Nederlandssprekenden ('20 millions de Néerlandais'). Toch is deze kwestie gecompliceerder dan ze lijkt: na de Bevrijding was het verzet tegen de Benelux het grootst in Antwerpen en waren het de Vlamingen die steevast de bilaterale (water)kwesties opwierpen. Het gewicht van het taalprobleem is eveneens moeilijk in te schatten. Op het hoogtepunt van de samenwerking, in 1945-1948, waren de Belgische beleidsvormers zonder uitzondering francofoon; dat vormde dus kennelijk geen belemmering. En juist toen de samenwerking minder vanzelfsprekend werd, trad in 1973 de eerste Nederlandssprekende minister van Buitenlandse Zaken aan, Renaat van Elst.

Hoe dit ook zij, en hoe groot de belangentegenstellingen ook waren, het is wél belangrijk erop te wijzen dat de naoorlogse samenwerking hecht was in vergelijking met de jaren vóór 1940, toen de bilaterale conflicten hoogtij vierden en toenadering alleen tot stand kwam onder internationale druk. Maar aan de nieuwe samenwerking zaten wel duidelijke grenzen.

#### Tot 1948: nauwe samenwerking

Na een aarzelend begin zetten de regeringen-in-balingschap in Londen de oude bilaterale vetes vanaf 1942-1943 snel opzij. Op 5 september 1944 ondertekenden zij de douane-overeenkomst die het uitgangspunt vormde voor de Benelux-samenwerking. Zoals Luns in 1952 benadrukte, hield dit economische akkoord ook in zich de belofte van politieke samenwerking. Het belangrijkste motief daarvoor was dat men sterker wilde staan in de – door de grote mogendheden gedomineerde – discussie over de naoorlogse internationale verhoudingen. Na de Bevrijding kwamen daarbij de grote wederzijdse economische belangen: België als leverancier van kapitaalgoederen en Nederland als afzetgebied. De onderlinge handel groeide in snel tempo. Bedenkingen waren er natuurlijk wel. Zo kwam de douane-unie slechts moeizaam van de grond. Vooral de landbouw was een hardnekkig obstakel. Het voornemen een economische unie tot stand te brengen kon daardoor pas worden gerealiseerd in 1958 (nota bene ná de totstandkoming van de EEG). Daarnaast vreesde Nederland dat eventuele Europese samenwerking beperkt zou blijven tot het continent en was het geruime tijd bang dat België met Frankrijk alleen in zee zou gaan. Maar overigens hadden Brussel en Den Haag enkele majeu-re politieke belangen gemeenschappelijk: zij wilden

meespreken over de toekomst van Duitsland, over de liberalisering van het handels- en betalingsverkeer in Europa, alsmede over de Westerse veiligheid in een onzekere internationale situatie.

De Benelux bleek ook letterlijk goud waard: als eerste voorbeeld van Europese economische integratie voldeed ze aan de voorwaarden van het Marshallplan en kon ze rekenen op Amerikaanse subsidies. Dit leidde tot ongekende samenwerking: in 1947-1948 traden de Benelux-landen met gemeenschappelijke delegaties op tijdens de drie grote internationale conferenties over het Marshallplan, over de toekomst van Duitsland en over de totstandkoming van de Westerse Unie. Dit verliep allemaal dermate voorspoedig, dat begin 1948 zelfs besprekingen plaatsvonden over duurzame coördinatie van de buitenlandse politiek. Dat bleek evenwel nog een brug te ver. In 1952 kwamen de drie landen slechts tot de instelling van een consultatieve commissie voor de buitenlandse politiek (Cocopo).

Eigenlijk ging de Benelux-samenwerking aan haar succes ten gronde. Want naarmate de acute problemen werden opgelost en de drie landen een plaats kregen in het internationale circuit, verdween de urgentie voor de hechte samenwerking.

#### 1948-1973: wisselbaden

Al in de tweede helft van 1948 werd duidelijk dat de samenwerking niet vanzelfsprekend was. Zo reageerde Den Haag terughoudend op het Frans-Belgische voorstel voor de oprichting van de Raad van Europa. De verdeeldheid was het duidelijkst toen Nederland in 1951, in tegenstelling tot België, grote reserves toonde tegenover het Franse EDG-plan, waaraan het Verenigd Koninkrijk niet zou meedoen. De Belgische minister Paul van Zeeland wilde het bondgenootschap niet als keurslijf. Hij zei in oktober 1951 over de EDG-besprekingen: 'A Paris même, n'intervenons pas comme bloc Benelux; soyons alliés sans mettre à cette alliance une étiquette.'<sup>7</sup> Het was al met al niet verwonderlijk dat de Cocopo-vergaderingen vanaf het begin weinig opleverden.

De Benelux-samenwerking was natuurlijk nooit gebaseerd op een verheven ideaal, maar op nationale belangen. Toch bestond er in elk geval gedurende de jaren '50 aan Nederlandse (en Belgische) kant nog steeds een vast geloof in het belang van samenwerking en bleef het streven overeind de economische unie te voltooien. Uit interviews en herinneringen van Nederlandse beleidsmakers blijkt bovendien dat de persoonlijke betrekkingen met Belgische collega's zeer hecht waren, hechter dan die met collega's uit andere Europese landen. Ook aan Belgische kant werd dat zo ervaren. Snoy herinnerde zich later: 'Il y avait une réelle attitude de confiance dans les milieux du Benelux.'<sup>8</sup>

Achteraf zou men kunnen zeggen dat de opmerking van Van Zeeland heeft gediend als leidraad voor de Benelux-samenwerking van de volgende 20 jaar. De reflex om gezamenlijk op te treden bleef aanwezig, maar samenwerking kwam slechts op *ad hoc*-basis tot stand, als de belangen convergeerden.

Zonder twijfel het grootste succes van de Benelux-samenwerking was het gezamenlijke memorandum dat Spaak en minister J.W. Beyen in 1955 opstelden en waar de Luxemburgse minister van Buitenlandse Zaken, Joseph Bech, zich vervolgens bij aansloot. Dit voorstel verenigde de Nederlandse behoefte aan een gemeenschappelijke markt met de Belgische wens de Fransen tegemoet te komen in hun gedachten over samenwerking op nucleair gebied. De Nederlandse regering was niet in een 'Euratom' geïnteresseerd en voelde aanvankelijk weinig voor het 'compromis', maar Beyen slaagde erin zijn collega's over te halen deze 'concessies' aan Spaak te doen.<sup>9</sup> Het Benelux-memorandum zou uiteindelijk leiden tot de Verdragen van Rome.

Andere gemeenschappelijke initiatieven in deze periode waren in 1958 het memorandum inzake de beoogde vrijhandelszone tussen de EEG en in het bijzonder Groot-Brittannië, in 1962 de hulp die Spaak bood aan Luns' verzet tegen het plan-Fouchet voor een intergouvernementele politieke unie en in 1968 de gezamenlijke actie van minister Pierre Harmel en Luns na het tweede Franse veto tegen de Britse toetreding. Ten slotte, toen het Bretton-Woodsstelsel in 1971 instortte, creëerden Nederland en België een miniumt-slang waarbij de gulden en de frank nauw aan elkaar werden gelieerd. Deze 'worm-in-de-slang-in-de-tunnel' bleef tot 1976 gehandhaafd en kan worden gezien als een voorloper van het Europese wisselkoersmechanisme. Het was de laatste poging van de Benelux een voortrekkersrol in Europa te spelen. Kenmerkend gebeurde dit onder aanvoering van de laatste Benelux-voorvechters-van-het-eerste-uur Snoy (inmiddels minister) en oud-minister J. Zijlstra (inmiddels president van de Nederlandsche Bank).

Maar er waren even zo vele botsingen. Eind 1956, bij de voorbereidingen van het Verdrag van Rome, veraste Spaak Nederland onaangenaam (en zonder overleg) met een Belgisch-Frans voorstel voor de associatie van Afrikaanse landen bij de EEG. In 1965 was Den Haag zeer verbolgen over Spaaks pogingen een compromis met Parijs te vinden in de door Frankrijk ontketende lege-stoelcrisis. En in 1972 was er de botsing op de Europese topconferentie te Parijs toen België sprak van de totstandkoming van een 'confederatie' in Europa, hetgeen de Nederlandse regering vond neerkomen op een verlaten van het communautaire standpunt. Als om het door Davignon geschetste verschil in 'temperament' nog eens te illustreren, antwoordde de

Belgische delegatie 'niet aan woorden te hechten'.<sup>10</sup> Al bij al merkte oud-topambtenaar J. Kymmel later in een interview terecht op: 'het was maar zelden dat er een natuurlijke harmonie van belangen was tussen Nederland en België'.<sup>11</sup>

Overigens was de Benelux-economische unie in deze periode nog steeds een doel op zich zelf, al zat er weinig schot in. Wat desondanks opvalt is de vanzelfsprekendheid van de onderneming in de jaren '50. Zo vroeg minister van Landbouw S.L. Mansholt zich in 1955 in de ministerraad af 'waarom nog enig papier nodig is in het reizigersverkeer tussen de Beneluxlanden'. Hij pleitte ervoor 'om binnen een jaar deze papieren af te schaffen'. Zijn collega Zijlstra sloot zich onmiddellijk bij hem aan.<sup>12</sup> Maar na de realisering van de EEG douane-unie in 1968 verloor de Benelux definitief zijn rol van economische voortrekker. Tot begin jaren '70 werden nog regelmatig Benelux-topconferenties gehouden, veelal over detailproblemen. Premier P.J.S. de Jong was in 1970 niet onterecht ironisch over de resultaten daarvan: 'Ik geloof, dat we in ieder geval met vreugde constateren, dat voortaan het uitvoeren van kokosnoten uit de Noordoostpolder volkomen vrij zal zijn'.<sup>13</sup>

#### 1973-1994: België niet meer dan een gewone EG-lidstaat

Vanaf het begin van de jaren '70 brak de derde episode aan: coalitievorming met België werd steeds minder vanzelfsprekend. Het moment van ommekeer is niet precies te dateren. Opvallend is dat vanaf 1973, in tegenstelling tot de decennia daarvoor, de Benelux-samenwerking niet meer in de Troonredes aan de orde kwam. De toetreding tot de EEG van Groot-Britannië in 1973 was voor Nederland natuurlijk van groot psychologisch belang: een belangrijk doel was eindelijk bereikt. Bovendien werd Frankrijk coöperatiever. Het aantal dringende zaken nam af. Het internationaal-politieke belang van België voor Nederland nam af. Duitsland was al sinds het midden van de jaren '60 steeds belangrijker voor Nederland geworden. Dat bleek voor het eerst tijdens de lege-stoelcrisis, waarin Den Haag vooral een eenheidsfront met Bonn nastreefde.

In de periode van de eurosclerose, de stagnatie van de integratie, waren Nederland en België verdeeld over de vraag waar voortgang kon worden geboekt. Wat Nederland wilde (versterking van de communautaire instellingen) kon niet en wat het *niet* wilde, leek de enige mogelijkheid vooruit te komen: in tegenstelling tot Brussel was Den Haag fel gekant tegen politieke samenwerking voor zover die niet communautair was. Zo uitte Nederland in 1975 felle kritiek op het belangrijke rapport van Leo Tindemans dat pleitte voor een grotere rol van de Europese Raad en de mogelijkheid

van meerdere snelheden. D.P. Spierenburg verklaarde in een interview: 'Het zwaartepunt ligt te sterk op een gemeenschappelijke buitenlandse politiek met veronachtzaming van de interne ontwikkeling.' Tindemans zou te veel naar de Fransen hebben geluisterd.<sup>14</sup>

Ook de economische belangen botsten in toenemende mate. In de eerste besprekingen over monetaire samenwerking in Europa stond Nederland, in tegenstelling tot België, op de harde 'economistische' lijn met Duitsland: samenwerking was alleen zinvol nadat het sociaal-economisch beleid van de lidstaten was geharmoniseerd. Op handelspolitiek gebied in de jaren '80, bij de realisering van de interne markt, was er ten slotte de tegenstelling tussen het Nederlandse liberalisme en de Belgische protectie. Ook hier raakte Nederland meer en meer op Duitsland georiënteerd. De stemming was dat een gezamenlijk Benelux-standpunt verspilde moeite zou zijn: dat zou reeds zoveel wisselgeld kosten, terwijl er vervolgens nauwelijks mogelijkheden meer waren voor concessies. Tegelijkertijd groeide het besef dat de Benelux een fuik kon zijn: als de drie landen te veel als eenheid zouden optreden, konden de grote lidstaten wel eens op het idee komen dat zij ook wel met één lid van de Commissie en maar één stem in de Ministerraad toekonden. Begin jaren '90 was bovendien duidelijk dat Nederland beter kon profiteren van wisselende meerderheden in de Europese Gemeenschap. Ten slotte was er de demografische ontwikkeling: de explosieve groei van de Nederlandse bevolking in vergelijking met de Belgische. Deze leidde ertoe dat Nederland vanaf het midden van de jaren '80 de gelijkberechtigtheid met België aan de orde stelde.

In 1998 zei Zijlstra in een interview: 'Wij hadden een *vested interest* – intellectueel, moreel en politiek – in het slagen van de Benelux. Die mocht niet mislukken'.<sup>15</sup> Maar aan het begin van de jaren '70 waren de laatste voorvechters van het toneel verdwenen. De Benelux-samenwerking in de jaren '70 en '80 bestond vooral uit contacten tussen de premiers, die echter zelden verder gingen dan het uitwisselen van informatie. Volgens premier Jean-Luc Dehaene in 1994 was het politieke overleg 'niet meer dan een losse babbel bij het ontbijt, voorafgaand aan een halfjaarlijkse Europese top'.<sup>16</sup> Van tijd tot tijd traden de drie landen gezamenlijk op, zoals in 1984 met het memorandum over afschaffing van grenscontroles, dat mede aan de wieg stond van het Schengenakkoord, en in 1985 met een memorandum ten faveure van de ontwikkeling van een EMU. Af en toe viel er ook nog een pleidooi voor nauwere samenwerking te beluisteren, zoals dat van minister Mark Eyskens aan het eind van de jaren '80. Maar veel effect had dat niet. Eyskens maakte er namelijk tegelijkertijd geen geheim van dat Nederland in zijn ogen te veel begrip toonde voor het recalcitrante Engeland ('Het is juist dat wij wel eens de indruk hadden

dat Nederland te vaak keek naar de ogen van mevrouw Thatcher en die heeft mooie ogen, nietwaar!'). Eerder had Eyskens de bemiddelingspogingen van Lubbers betiteld als schadelijk voor de integratie. Voor België en Luxemburg had de Nederlandse premier geen belangstelling.<sup>17</sup>

Maar kijken de Nederlanders vaker 'over' de Belgen heen dan omgekeerd? Zie de beschouwingen die Tindemans, Eyskens en Wilfried Martens publiceerden over de Europese politiek in de jaren '80: Nederland komt daarin nauwelijks of niet voor.<sup>18</sup> In 1994 bracht een 'comité van wijzen' het rapport *De Benelux, opnieuw bezien* uit. Dat was weinig concreet over mogelijkheden tot gezamenlijk optreden in Europa.<sup>19</sup>

De pleidooien voor samenwerking werden steeds schaarser. Een uitzondering vormden herdenkingen van de Benelux-conventie uit 1944. Maar de daar uitgesproken mantra's waren niet geloofwaardig meer. Minister P.H. Kooijmans signaleerde begin 1994 terecht een 'zekere kunstmatigheid' van het samenwerkingsverband. 'De trein van de EU heeft de vrachtwagen van de Benelux ingehaald,' zo merkte hij op. Korte tijd daarvoor had de minister - naar aanleiding van de federalisering in België - een nota gepubliceerd, die allerwege werd geprezen als serieuze poging de verhouding met het buurland op een nieuwe leest te schoeien. Het ging hier echter voornamelijk om *bilaterale* zaken.<sup>20</sup>

### Sinds 1994: samenwerking vooral op papier

Met het nieuwe concept van het buurlandenbeleid van het kabinet-Kok I (1994-1998) kwam België ineens weer terug in troonredes en regeringsverklaringen. Bij herhaling benadrukte minister Hans van Mierlo dat hij de politieke Benelux-samenwerking 'verdere inhoud' wilde geven. Doel was te komen tot gezamenlijke standpunten.<sup>21</sup>

Deze omslag was wellicht te verklaren uit de wens voortaan felle botsingen te voorkomen, zoals die tussen Lubbers en Dehaene, die elkaar in 1994 openlijk bestreden om de opvolging van Jacques Delors als president van de Europese Commissie. Daarnaast ging waarschijnlijk ook een impuls uit van de invloedrijke studie van de Duitse christen-democratische partij uit 1994 over de toekomst van Europa. Hierin werd gepleit voor een 'kern-Europa', bestaande uit Frankrijk, Duitsland en de Benelux. De zogenoemde Herijdingsnota van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken van september 1995 constateerde hoopvol: 'De Frans-Duitse motor heeft geïsoleerd niet de trekkracht om heel Europa vooruit te helpen. [...] Hier liggen interessante mogelijkheden voor de Benelux-landen om invloed uit te oefenen op de richting van het integratieproces.' Overigens hadden de auteurs van de nota aanvankelijk vergeten België en Luxemburg te noemen. Op verzoek van de

ministerraad werd het foutje hersteld.<sup>22</sup> Hoe dat ook zij, de goede intenties leverden - naast de oplossing van enkele bilaterale problemen - een flink aantal gezamenlijke initiatieven op in de vorm van memoranda over de toekomst van de EU.<sup>23</sup>

Tegelijkertijd viel echter op dat deze memoranda omzichtig voorbijgingen aan zaken die de beide landen verdeeld hielden. In feite sloten de hierboven genoemde belangentegenstellingen en tactische overwegingen een krachtig gezamenlijk optreden nog steeds uit. Interessant is dat Nederland en België de laatste jaren bovendien de traditionele rollen van Europees dogmaticus en pragmaticus leken te hebben omgeruild. Dit verschijnsel is moeilijk te verklaren. Zette België uit zelfbescherming het communautaire wapen offensiever in dan voorheen? Was voor Nederland het gedroomde economische Europa 'af' en ging het er voortaan om dat *acquis* te beschermen? In elk geval was het ironisch te zien dat Nederlanders Belgen uitmaakten voor 'orthodox' en, omgekeerd, Belgen ergerden zich aan het Nederlandse pragmatisme.

Een nieuw dieptepunt werd bereikt op de EU-top van Nice in december 2000. De felle Nederlandse actie voor een zwaarder stemgewicht in de Europese Raad werd weliswaar bekroond, maar de schade aan de betrekkingen met België was groot. Ten slotte lieten in het voorjaar van 2003 de verdeelde reacties rond de oorlog in Irak nog eens zien dat zelfs in de wereld van na de Koude Oorlog het Nederlandse atlanticisme aanleiding kan geven tot verwijdering van België. De herleving van het Benelux-elan was al met al slechts kortstondig.

### Besluit

Na de ongemeen felle confrontatie op de top in Nice, stemde de Tweede Kamer met een grote meerderheid voor een motie die de regering opriep zich meer in te zetten voor de Benelux-samenwerking.<sup>24</sup> De argumenten hiervoor waren niet alleen zo oud als de Benelux zelf, ze lijken meer dan ooit geldig: met het oog op de komende uitbreiding van de EU en met het groeiende gewicht van de grotere lidstaten ligt samenwerking voor de hand. Toch zijn de voortekenen allesbehalve gunstig<sup>25</sup> - ook vanuit historisch perspectief.

In dit artikel lag de nadruk op de Nederlandse kant, maar er was in de Nederlands-Belgische betrekkingen nimmer sprake van eenzijdig verkeer in die zin dat een van beide steeds de vragende partij was. Om in termen van de jaren '60 te spreken: een 'Spaakistan' of een 'Beneluns' deed zich niet voor. Brussel en Den Haag deden ongeveer even vaak een beroep op elkaar. De belangstelling voor de samenwerking ebde in de jaren '70 aan beide zijden geleidelijk weg. Voor Nederland was België nimmer een essentiële bondgenoot, met uit-

zondering wellicht van de periode kort na 1945. Samenwerking vond steeds plaats op *ad hoc*-basis – wanneer belangen, tactiek en persoonlijke relaties harmonieerden. Een duurzame, gemeenschappelijke Europese politiek is nimmer van de grond gekomen. ■

## Noten

- 1 Handelingen Tweede Kamer (hierna *HTK*) 1952-1953, blz. 435-436.
- 2 H.M. Hirschfeld, 'Benelux en de bredere Europese samenwerking', in: *Internationale Spectator* 8 (1954), blz. 656.
- 3 Nationaal Archief (hierna *NA*), Notulen ministerraad, 29 april 1957.
- 4 *NRC Handelsblad*, 20 november 1972.
- 5 Vgl. bv. A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch bondgenootschap 1960-1971*, Baarn, 1974, blz. 154-155.
- 6 Th. Grosbois, *Benelux 'laboratoire' de l'Europe? Témoignage et réflexions du comte Jean-Charles Sney et d'Oppuers*, Louvain-la-Neuve, 1991, blz. 102.
- 7 A.E. Kersten, *Maken drie kleinen een grote? De politieke invloed van de Benelux 1945-1955*, Bussum, 1982, blz. 12.
- 8 Vergelijk de getuigenissen in H.H.J. Labohm (red.), *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid. Terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag, 1997; A.G. Harryvan, J. van der Harst en S. van Voorst (red.), *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlandse integratiebeleid en de Europese integratie, 1945-1975*, Den Haag, 2001; Grosbois, a.w. *noot* 6, blz. 42.
- 9 *NA*, Notulen ministerraad, 6 mei 1955.
- 10 *Ibid.*, 21 oktober 1972.
- 11 Harryvan e.a., a.w. *noot* 8, blz. 145.
- 12 *NA*, Notulen ministerraad, 6 juni 1955.
- 13 J.W.L. Brouwer en J.C.E.J. van Merriënboer, *Van buitengaats naar Binnenhof. P.J.S. de Jong, een biografie*, Den Haag, 2001, blz. 120.
- 14 D.P. Spierenburg, 'Het rapport-Tindemans. Een kritische beschouwing', in: *Internationale Spectator*, 30 (1976), blz. 143-149; en *NRC Handelsblad*, 14 januari 1976.
- 15 Harryvan e.a., a.w. *noot* 8, blz. 344.
- 16 *NRC Handelsblad*, 16 november 1994.
- 17 Interviews met Eyskens in *Elsevier*, 5 augustus 1989; *NRC Handelsblad*, 21 oktober 1989; en de *Volkskrant*, 23 juni 1990. Zie ook: G. Janssens, *In de schaduw van Schuman. België in de greep van Europa*, Tiel, 2001, blz. 109-110.
- 18 L. Tindemans, *Europa zonder kompas, Reisverhaal van een minister*, Antwerpen, 1987; M. Eyskens, *Buitenlandse Zaken en de Oost-West-kentering 1989-1992*, Tiel, 1992; W. Martens, *Een gegeven woord*, Tiel, 1985.
- 19 *De Benelux, opnieuw gezien*, Brussel, 1994.
- 20 *NRC Handelsblad*, 3 februari 1994. Voor de nota, zie *HTK* 1993-1994, blz. 23.536, 'Nieuwe bestuurlijke verhoudingen in België en de betrekkingen met Nederland'.
- 21 *HTK* 1994-1995, blz. 2395.
- 22 *HTK* 1995-1996, 24.337, nr. 2; *De herijking van het buitenlands beleid*, blz. 15; en *Elsevier*, 12 augustus 1995.
- 23 Vgl. D. Bossaert en S. Vanhoonacker, 'Relaunch of the Benelux?', in: A. Pijpers (red.), *On cores and coalitions in the European Union. The position of some smaller member states*, Den Haag, 2000, blz. 169-183; en J.Q.Th. Rood, 'De mogelijkheden en onmogelijkheden van de Benelux-samenwerking', lezing op een Clingendael-conferentie, 28 juni 2001.
- 24 *HTK* 2000-2001, blz. 2995.
- 25 Vgl. Rood, a.w. *noot* 23.

## Over de auteur

Dr J.W.L. BROUWER is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis te Nijmegen. Zijn artikel is een bewerking van een in april 2002 gehouden voordracht op een conferentie over België en Europa in Louvain-la-Neuve.